



ЦЕНТР
СТРАТЕГИЧЕСКИХ
РАЗРАБОТОК

ЭКОНОМИЧЕСКОЕ
РАЗВИТИЕ

Н. И. **ШАГАЙДА**
В. В. **АЛАКОЗ**

ЗЕМЛЯ ДЛЯ ЛЮДЕЙ

МОСКВА
ИЮЛЬ 2017

Содержание

Земельные отношения: проблемы и вызовы.....	4
Ключевые направления совершенствования земельной политики.....	15
Кадастр и регистрация прав на недвижимое имущество.....	16
Земельные платежи и разграничение государственной собственности на землю.....	18
Схемы и проекты территориального планирования – механизм урегулирования конфликта между сельским хозяйством и строительством.....	21
Организация коммуникационного канала с местного уровня на федеральный для своевременного выявления проблем земельного оборота.....	23
Повышение ответственности за внедрение вредных практик.....	27
Совершенствование земельно-информационных систем.....	27
Организация управления земельным фондом.....	27
Заключение.....	28

Авторы выражают огромную признательность и благодарность д. э. н. профессору, академику РАН Виктору Николаевичу ХЛЫСТУНУ, д. ю. н. профессору Валентине Владимировне УСТЮКОВОЙ, к. э. н. Ивану Валентиновичу СТАРИКОВУ за участие в обсуждениях и формировании круга проблем, подходов к их решению, которые изложены в докладе.

Земля – основа территориально-экономического, пространственного развития страны. Доступ к ней, гарантии прав собственности, устанавливаемые ограничения и обременения, существенно влияют на развитие экономики и удовлетворение общественных интересов. Она, являясь одним из важнейших источников и инструментов развития, до сих пор остается в России ресурсом, который используется с недостаточной отдачей, более того – часто превращается в барьер на пути устойчивого роста и повышения благосостояния страны, регионов и ее граждан. Земля так и не стала экономическим активом, в сфере земельных отношений не обеспечены гарантии прав добросовестных собственников и пользователей. При обширных неиспользуемых земельных ресурсах сохраняются неоправданные барьеры доступа к земле (дефицит участков при изобилии земли); государство и общество не владеют достаточной и адекватной информацией о состоянии земельного фонда.

Без формирования продуманной земельной политики и изменений в сфере земельных отношений невозможно рассчитывать на то, чтобы земля стала драйвером экономического развития страны.

Земельные отношения: **проблемы и вызовы**

Состояние дел в земельной сфере сегодня не удовлетворяет ни граждан, ни государство, ни бизнес. Для уже имеющих собственников земля превратилась, по сути, в массовое обременение за счет издержек по подтверждению своих прав на нее. Они связаны с внесением информации о ранее возникших правах на участки при изменении системы регистрации прав, с дополнительными расходами на повторное межевание участков при изменении правил описания границ, с защитой в случае административных и судебных решений относительно ранее полученных прав на землю и т. д. Потенциальные покупатели и пользователи участков также несут издержки на поиск информации о наличии незанятых земель в государственной собственности, об обременениях участков, на доступ к информации об аукционе и к самому аукциону, часто – на постановку участка на кадастровый учет и т. п.

При отсутствии предложения участков определенного назначения со стороны государства бизнес взял эти функции на себя: из участка в частной собственности формируются новые с последующим обращением к властям за изменением их назначения. Преимущественно такая практика касается земель сельскохозяйственного назначения, точнее – сельхозугодий. Это определяется тем, что именно сельскохозяйственные угодья были объектом приватизации: около 70% из них сейчас находятся в частной собственности (в целом доля государственной земли в России – около 92%). Это привело к хаотическому развитию территорий, нарушениям интересов правообладателей соседних участков, нагрузке на инфраструктуру, искажению цен на рынке сельскохозяйственных земель. В настоящее время приоритет использования продуктивных земель для сельского хозяйства по факту трансформировался в приоритет урбанизированных земель.

Бизнес методично пробивает стоящие перед ним заслоны ради вовлечения таких земель под строительство: в 2006 г. была снята норма Земельного кодекса Российской Федерации о возмещении потерь сельскохозяйственного

производства, размер которых зависел от плодородия. Уже несколько лет обсуждается законопроект об отмене категорий земель. Он снижает уровень защиты высокопродуктивных сельскохозяйственных земель, переводя полномочия по утверждению перечня ценных земель на муниципальный уровень. Конфликт между сельским хозяйством и строительством самого разного рода может быть урегулирован к обоюдному интересу за счет малопродуктивных земель, а также за счет рыночных механизмов компенсации потерь продуктивных сельскохозяйственных земель в муниципальные бюджеты, но до сих пор такие подходы не применяются.

Попытку государства ввести в рамки желание собственника застраивать поля, не обращая внимания на их плодородие, через схемы территориального планирования муниципальных образований нельзя назвать успешной. Это связано с тем, что при недостатке бюджетных средств районные администрации нередко привлекали к подготовке таких схем собственников крупных земельных массивов. Эти собственники заинтересованы в том, чтобы как можно больше их сельскохозяйственной земли попало в зоны разрешенного строительства. В соответствии с действующим законодательством получить решение об изменении назначения частного участка можно бесплатно (кроме двух субъектов РФ). При отсутствии четких процедур и критериев принятия решений, при барьерах в доступе к информации получение нужного решения часто связано с коррупционной практикой. Лица, помогающие получать нужные решения, понимают, как дорожает участок в результате формально бесплатных согласований, и часто берут за это плату. Например, кадастровая стоимость 1 квадратного метра пашни увеличивается до 200 раз при смене назначения с «Для сельского хозяйства» на «Для строительства автозаправочного комплекса».

Земля не стала в полной мере экономическим активом для граждан, так как абсолютное большинство их участков все еще не имеет границ, описанных в том виде, который признается сейчас государством, чтобы совершать с ними сделки. Соответственно, затрудняется осуществление сделок. Существуют ограничения в получении кредита под залог участка. Земля не стала экономическим активом и для государства, которое имеет в собственности земли, но не имеет сформированных под разные нужды участков. Она в неадекватно малых объемах генерирует поступления в местные бюджеты от продажи или аренды государственной и муниципальной земли.

Земельный налог — традиционная основа формирования муниципальных бюджетов в мире. В России его исчисление не основано на рыночных факторах. Это приводит к необоснованному определению его размера. Земельный налог либо безосновательно завышен, что подтверждает массовое оспаривание кадастровой оценки — как основы исчисления налога — в судах, либо его размер настолько низок, что затраты на администрирование сбора превышают сам налог. Так, в сельской местности Кировской области доля земельного налога в бюджетах сельских поселений часто не превышает 3%. Руководители сельских администраций не заинтересованы в организации сбора земельного налога, так как рост его поступления ведет к сокращению дотации, не увеличивая общий бюджет поселения.

Сами муниципалитеты недополучают суммы земельного налога из-за того, что федерация и регионы РФ не платят им за участки в своей собственности, изъятые из оборота. Аналогичная ситуация с участками в частной собственности, которые имеют разного рода ограничения — речь идет об установленных охранных и иных зонах. В условиях, когда нет четких критериев, например, определения размеров зоны памятников, существует риск необоснованного ограничения видов деятельности на обширных площадях, что, соответственно, сказывается на поступлении земельного налога в муниципальные бюджеты. Таким образом, получается, что федерация или регион РФ ограничивают получение доходов в бюджет муниципалитета.

Права на землю, находящуюся в государственной собственности, фактически не разграничены между Российской Федерацией, субъектами РФ и муниципалитетами, исключая земли железнодорожного транспорта (неразграниченными остаются 16%), обороны и безопасности, особо охраняемых территорий и объектов (21%) и лесного фонда (18%). По землям сельскохозяйственного назначения и населенных пунктов, являющихся основным резервом развития территорий, неразграниченными остаются около 90% (2015 г.)¹. Соответственно, на уровне муниципалитетов нет заинтересованных в проведении разумной политики управления земельным фондом территории. Если не известно, сможет ли муниципалитет планировать на перспективу использование земель, то он не тратит усилия и деньги на землеустройство, подведение коммуникаций, подготовку перечня участков, предлагаемых к аренде или продаже для различных целей с учетом долгосрочных планов развития.

Как показывает практика, при последующем разграничении собственности права муниципалитета и сделки с землей могут быть оспорены Федерацией или субъектом РФ, если до этого не ясно, что муниципалитет распорядился участком именно в своей собственности. Если на участок претендует орган, уполномоченный в области жилищного строительства, сделки аренды на федеральной земле могут быть расторгнуты, он может претендовать на любой участок в неразграниченной собственности без учета планов местной администрации по развитию территории и нужд местных жителей. Отсутствует стратегия управления теми землями, которые должны остаться федеральными, так как Федерация и после разграничения останется крупнейшим земельным собственником. Аналогично нет стратегий управления региональными землями, а также землями каждого муниципального образования, как и планов поступления доходов от продажи или аренды новых участков. Россия, являясь могучей земельной державой, не имеет существенных доходов от земли.

Достаточно показательный характер носят проблемы с фондами перераспределения земель, которые были сформированы в самом начале земельной реформы в Российской Федерации (1992 г.). Их назначение — облегчать доступ к земле субъектов малого предпринимательства. Сначала они оказались в ведении районных муниципалитетов,

¹ Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2015 году. Росреестр, 2016 г., с. 47–48.

с 2001 г. стали собственностью субъектов РФ, а с конца 2013 г. был организован фонд перераспределения земель, в котором могут находиться участки в государственной собственности, в собственности субъекта РФ или в муниципальной. Однако пока здесь числятся в основном неразграниченные земли. Статус этих фондов, сформированных на основании временного порядка, остался не проясненным, поскольку никакого иного порядка не возникло.

Сам временный порядок формирования и использования фонда вообще отсутствует в доступных системах правовой информации, а земельные отношения, которые возникли на основании этого порядка, сегодня могут быть пересмотрены. Информация о наличии земель в этих фондах малодоступна для граждан и бизнеса. Участки из земель фонда перераспределения превентивно не формируются, принципы их формирования, предоставляющие доступ субъектам малого предпринимательства, не установлены. С 2010 г. формально существуют условия, когда могут формироваться фонды в собственности местных администраций за счет участков из не востребуемых земельных долей. Однако сама процедура такова, что требует финансирования из муниципального бюджета — ограниченного в средствах. Корректно выполнить предписанную законом процедуру уточнения списка собственников не востребуемых земельных долей практически невозможно. Есть проблема с компетенцией и финансовыми возможностями по управлению муниципальным фондом земель, особенно в сельских поселениях, но нет практики передачи полномочий по управлению муниципальными фондами в интересах и под контролем собственника — муниципального образования — управляющей компании на уровне района или субъекта РФ.

Такие же проблемы имеются в отношении всех земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности, а также неразграниченных земель, которыми могут распоряжаться муниципальные органы власти. Несмотря на то что по всем субъектам РФ и муниципальным образованиям уже разработаны схемы территориального планирования и генпланы развития территорий, инвестиционные площадки (участки для различных целей) или просто перечень доступных участков для промышленности, сельского хозяйства и других нужд не сформирован или сформирован в незначительном объеме. Информация о них малодоступна. При выставлении участков на торги допускается несколько видов разрешенного использования, не выделяются конкретные участки для социально значимых объектов: в торгах претендент на участок для строительства ресторана всегда победит претендента на строительство пекарни и магазина при ней. Правила землепользования и застройки участков, выставляемых на торги, не предусматривают указания на согласованные предельные мощности и условия подключения к инженерным сетям. Это предопределяет высокие транзакционные издержки согласований получателя участка и доступа к ним субъектов малого предпринимательства.

Государство неоднократно меняло систему регистрации прав на участки и систему кадастрового учета, но не смогло создать такую, чтобы обеспечить достоверную информацию

об участках, их собственниках или пользователях, позволяющую точно исчислить земельный налог или хотя бы иметь полную информацию о земельном участке. Лишь незначительная часть территории описана в виде участков, имеющих установленные границы, позволяющие идентифицировать объект, его точную площадь, категорию и вид разрешенного использования. И гораздо меньше участков, в отношении которых видны все обременения. Каждая неточность чревата неправильно исчисленным земельным налогом или нарушением прав добросовестного покупателя участка. Кроме того, права на сформированные участки могут быть не зарегистрированы в соответствующем реестре. Это не позволяет предъявить требования по уплате налога, результатом чего и в данном случае происходит недобор поступлений. Всего лишь попытки элементарно уточнить площадь участков и их назначение на основе современных ГИС-порталов повсеместно приводят к росту (в том числе и к удвоению) поступлений земельного налога в муниципальные бюджеты.

Государство не гарантирует, что если участок поставлен на кадастровый учет, то это означает официальное согласие с правильностью исчисления площади и установлении границ. При постановке на учет работник органа, осуществляющего кадастровый учет, просто исполняет свои технические функции. Он не имел и не имеет актуальной информации, чтобы проверить правильность установления границ, поэтому при постановке на учет соседнего участка может быть выявлено пересечение их границ, что втягивает собственников в долгие споры. Понятно, что ценность участка резко падает, он не может быть объектом оборота, а кадастровый орган не предлагает оперативной альтернативы разрешения спора.

Кроме того, границы участков, описанных по правилам 1998–2000 гг. и внесенных в кадастр, а также участков, внесенных в реестр в ходе дачной амнистии, не удовлетворяют требованиям, позднее установленным государством. Новые требования к описанию границ ставят такие участки вне закона: в нынешних условиях они не могут быть объектами земельного оборота (даже если стороны сделки соглашаются, что характеристики участка могут измениться при описании границ по новым правилам), необходимо новое межевание и затраты собственника. Ранее поставленные на кадастровый учет участки, прошедшие межевание по старым правилам, могут быть сняты с публичной кадастровой карты. Причем об этом собственник, ранее оплативший работы кадастрового инженера и выполнивший все требования государства по старым правилам, имеющий на руках свидетельство о государственной регистрации права, узнает в момент, когда ему нужно совершить какое-либо действие с участком. Такие случаи имеют массовый характер.

Разрозненная и не везде совместимая информация по земельным участкам, лесам, недрам, коммуникациям, радиоактивному загрязнению, качеству угодий, охранным зонам на нем и др. приводит к дублированию расходов организаций, финансируемых из бюджета. Без серьезных транзакционных издержек невозможно получить нужный (и достоверный) информационный массив для принятия решений как государством, так и частным собственником.

Государство не создает условия устойчивости землепользования участками из земель в государственности. Минимальный срок аренды установлен только для участков из земель сельскохозяйственного назначения (3 года, что весьма мало для данного назначения), а для других видов деятельности не установлен. Между тем международный опыт показывает, что минимальные сроки аренды в странах с развитым сельским хозяйством обычно устанавливаются более длительными — от 5 лет. Например, во Франции он не может быть менее 9 лет, что мотивирует арендатора к бережному отношению к земле, способствует инвестиционной привлекательности. Добросовестный арендатор имеет безусловное право на продление договора. В России же продление зависит от воли арендодателя на момент заключения первоначального договора. С другой стороны, в России установлен предельный срок аренды по землям сельскохозяйственного назначения в 49 лет. Это приравнивает аренду к собственности семьи на 2-3 поколения, что ограничивает оборот незастроенных участков, особенно на территориях с высокой концентрацией земли в одних руках. Арендатор, имеющий участок на праве аренды в 49 лет, не подпадает под ограничения по концентрации земель, предусмотренные ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

Законы, регулирующие оборот земель, написаны так, как будто все земли остались федеральными. На уровень субъекта РФ передано немного полномочий, еще меньше — на уровень муниципального образования. Даже если произойдет разграничение государственной собственности на землю, то, например, в Дагестане нельзя провести приватизацию земли в собственности этого субъекта РФ с учетом местных условий. По федеральному законодательству сейчас земля должна быть продана на аукционе, и семьи, которые традиционно используют там участки на подряде у сельхозорганизации, не получают каких-либо преимуществ. При этом сельскохозяйственные организации, за которыми земля была закреплена в постоянное (бессрочное) пользование, наоборот, имеют все права на землю, хотя ее обрабатывают семьи.

Такая ситуация сложилась из-за того, что в большинстве республик Северного Кавказа приватизация в сельском хозяйстве не была проведена вместе с остальными регионами страны. Теперь нормы, позволяющие проводить массовую приватизацию, из федерального законодательства изъяты по той причине, что она закончилась. На уровне Федерации не видны местные нюансы, которые целесообразно учитывать: малоземелье может потребовать более жестких ограничений концентрации земли в собственности и аренде, предоставление участков в собственность только через этап аренды и т. п. Навязывание федеральных норм нецелесообразно, а в некоторых случаях вредно.

В стране слабо развиты коммуникационный канал «снизу — вверх» и мониторинг земельных проблем, позволяющий своевременно реагировать на вызовы, осложняющие жизнь людей на местном уровне. На федеральном уровне по этой причине годами не видят многих проблем россияне. Сложилась только одна практика оперативного решения, когда гражданам, предпринимателям удается донести свои проблемы напрямую президенту РФ на различных мероприятиях. В остальных случаях проблемы имеют хронический характер.

Так, у местных администраций нет полномочий по ограничению плотности животных в хозяйствах населения в зависимости от плотности застройки и сложившихся размеров участков в селе или по регулированию доступа к общественному пастбищу в зависимости от его размера и плотности поголовья. В результате в Ставрополье, например, уже много лет существует проблема доступа к сельским пастбищам с одной коровой, в то время как на нем может выпасаться десяток голов молодняка на откорме недавно приехавшей в село семьи. Отсутствие механизмов превентивного регулирования обостряет проблему, которая с бытовой может перерасти в межэтническую. Конфликтов можно было бы избежать при своевременном реагировании, введении норм, передающих муниципалитетам более широкие полномочия для улучшения качества жизни, в т. ч. доступа к земле местных жителей.

В России не реализованы реальные механизмы, препятствующие концентрации земли в одних руках. В собственности или под контролем отдельных лиц сейчас находятся сотни тысяч гектаров. Вместе с тем государство ограничило именно фермера в доступе к земле. Так, первые фермеры, получившие участки еще в 1988–1991 гг. — до введения частной собственности — в постоянное бессрочное пользование или наследуемое владение, были лишены права переоформить их в собственность бесплатно, несмотря на то что другие сельские жители получили землю даром в собственность, даже не работая на ней.

Еще существует проблема ограничения прав фермера по доступу к государственной земле. По федеральному законодательству субъект РФ должен установить максимальный и минимальный размер при предоставлении фермеру участка земли из государственной собственности. При этом норма об ограничении не касается конкретного случая бесплатного предоставления фермеру участка земли в собственность. В результате фермер оказался ограничен в перезаключении нового договора аренды на обрабатываемую им землю, не говоря о получении ее в собственность за плату, если его фактическое землевладение, сформированное до выхода такого ограничения, превышает позднее установленный размер.

В свою очередь, сельхозорганизация или предприниматель, который не зарегистрировал фермерское хозяйство, смогут приобрести землю в аренду или купить без ограничений. Субъекты РФ могут устанавливать минимальную площадь участка сельхозназначения при его выделении как из долевой собственности, так и из государственной. Это могут быть участки в сотни-тысячу гектаров, что делает их недоступными для большинства фермеров. Существование крупных землепользований не привело к появлению норм, ограничивающих права крупнейших собственников земли по аналогии с ограничениями прав лендлордов в Англии. Так, там действуют ограничения для лендлорда по размеру арендной платы, по размеру участка, который он передает арендатору, и т. д.

Государство не создало систему гарантий прав на землю добросовестного приобретателя. Единственный доступный источник информации о категории и виде разрешенного использования участка, его обременениях — Единый государственный реестр прав

на недвижимое имущество и сделок с ним (ЕГРП, с 2016 г. — Единый государственный реестр недвижимости, или ЕГРН). Однако этот реестр является техническим средством, а регистратор — исполнителем технических функций. Если в реестр не были (по любой причине) внесены обременения участка, а тот на основании записей в ЕГРП был приобретен для определенной цели, то после внесения дошедшей до регистратора информации о прошлых обременениях, ущемляющих права добросовестного приобретателя участка, негативные последствия наступают только для такого приобретателя.

Например, это касается ситуаций, когда в суде отменяется решение главы администрации о продаже участка для жилищного строительства из неразграниченной государственной собственности или об установлении вида «дачное строительство» на уже несуществующий исходный участок, из которого были выделены дачные участки, где построили дачи сотни российских семей. Собственник в первом случае теряет свою собственность. Во втором — теряется смысл в самой собственности, т.к. участок утрачивает основную часть стоимости, превращаясь из дачного в участок для сельскохозяйственного производства площадью 7–15 соток. При этом добропорядочные граждане получают предписания снести не только дома, но даже заборы.

Государство посылает участникам рынка противоречивые сигналы: стимулирует ввод в сельхозпроизводство участков, использование которых зачастую экономически неэффективно (через Минсельхоз России, неиспользуемые земли), и изымает без оснований, предусмотренных Земельным кодексом РФ, участки высокоплодородных угодий для целей строительства — через бывший Фонд содействия развитию жилищного строительства (ранее Фонд РЖС, ныне Единый институт в жилищной сфере). При этом «жертвами» такого изъятия начиная с 2009 г. стали федеральные питомники, опытные станции, научные институты, учебные хозяйства аграрных вузов, терявшие угодья без компенсации и предоставления других земель для основного вида их деятельности. Все это происходило в условиях, когда государство объявило курс на импортозамещение в области семеноводства, новых технологий, племенного дела, которые и осуществлялись в этих федеральных заведениях.

Другим примером противоречивых сигналов является ситуация, когда государство принимает законы, направленные на укрупнение участков (что было показано выше), но не «видит» проблем, связанных с делением доли в праве на участок между наследниками. Так, после приватизации земель большинство сельских жителей стали обладателями доли в праве на участок бывшего колхоза или совхоза — земельной доли. В счет нее они могли выделить участок, как правило, в 4-7 га. Большинство сельхозугодий России все еще находятся в долевой собственности. Состав участников долевой собственности на один участок насчитывает сотни человек. С течением времени он меняется, наследники вступают в права. В результате на одну долю могут претендовать 2-5 человек. Если все они вступают в права на наследство, то возрастает состав общей собственности на участок, затрудняется принятие решений и управление им. Возникают проблемы с подсчетом голосов, так как каждый участник может иметь только часть от голоса и эти части — разные. С другой стороны,

если наследники захотят выделить участок в счет своей доли из общей собственности, то – если в субъекте РФ нет ограничения по минимальной площади участка – произойдет фрагментация земель и будут выделяться участки в 1–1,5 га и даже меньше.

Неудовлетворительным является и пользование лесными земельными участками. Во-первых, учтенные лесные участки частично внесены в кадастр только на основании данных лесного реестра и проведенного в начале 90-х годов лесоустройства. Оно было осуществлено с использованием картографического материала низкой точности¹. При постановке сегодня на учет участков граждан, границы которых описаны с более высокой точностью на территориях рядом с лесными массивами, регулярно возникают трудно разрешаемые земельные споры с государством. Судьи не вникают в точность описания границ государственных лесных участков, что приводит к риску отъема земельных участков у граждан и сносу их жилых строений. Во-вторых, большая часть лесных участков, расположенных на землях сельхозназначения, не отражена в Государственном кадастре недвижимости как участки Гослесфонда (а следовательно, становится возможным их использование в других целях, в т. ч. строительства жилья, размещения садовых и дачных товариществ), но при этом они числятся в Лесном реестре как лес. Все это создает риски как для добросовестных получателей участка, так и для сохранности лесного фонда в дальнейшем.

Желание государства по сохранению леса привело к фактической блокировке хозяйственной и даже быденной деятельности в лесу (уборка сухостоя, сбор валежника и т. д.), превратило лес в свалку, повысило риск пожаров, осложнило жизнь законопослушных сельских жителей. Предоставление участков для любых целей (в том числе рекреационных) на аукционах, правила проведения которых позволяют искусственно регулировать доступ к ним, либо способствует передаче участков «нужным» людям, либо ограничивает их передачу в пользование вообще. Безаукционное предоставление участков предусмотрено только для бюджетных организаций, которым рекреационная деятельность не интересна, так как требует бюджетных расходов. В результате лесные озера, например, остаются без организованных пляжей и спасательных служб.

Высокие транзакционные издержки земельного оборота, в т.ч. выделение участков в счет земельных долей, привели к тому, что в России затруднен земельный оборот для обычных граждан и субъектов малого (и даже среднего) предпринимательства. Как итог, сельские семьи не могут выделить участки в счет земельных долей и ввести в оборот часть неиспользуемых сельскохозяйственных угодий. Небольшим организациям сложно юридически оформить права своего пользования. Аналогичные проблемы есть у муниципалитетов, которые должны выделить участки в счет невостребованных земельных долей в соответствии с законом. С другой стороны, крупные компании, имеющие специалистов по земельным вопросам, средства для оплаты работ по межеванию, формируют значительные земельные банки под своим управлением, нередко нарушая условия конкуренции на отдельной территории.

¹ Из-за масштаба 1:10 000 и 1:25 000 точность характерных точек границ лесных участков низкая – расхождение составляет до 12,5 м, что не соответствует требованиям современного кадастрового учета.

На практике можно встретить ситуации, когда чиновники воссоздают барьеры, на слом которых уже обратили внимание законодатели и ликвидировали их. Так, основная часть сельскохозяйственных угодий, как упоминалось ранее, находится в долевой собственности сотен граждан. Согласно земельной реформе 90-х годов прошлого века, число участников общей собственности должно постепенно сокращаться. Это происходит через сделки купли-продажи земельных долей — долей в праве на участок. С принятием новой нормы¹ в декабре 2015 года сделки по отчуждению земельных долей стали подлежать нотариальному удостоверению. В связи с многочисленными обращениями в Государственную Думу это требование в отношении земельных долей отменено². Несмотря на то что закон приравнивает земельную долю к доле в праве на участок³, Росреестр распространил письма-разъяснения⁴ со своей трактовкой. Она сводилась к тому, что депутаты освободили от нотариального заверения только сделки с земельной долей, но не с долей в праве на участок. В результате все усилия законодателей по сокращению издержек земельного оборота были нивелированы письмом, которому следуют государственные органы.

Теперь сельхозорганизация или фермер, выкупающие доли в праве на обрабатываемый ими участок, вынуждены платить не менее 8–12 тысяч рублей за нотариальное оформление и технические работы по каждому договору купли-продажи одной доли. Нотариусы отказываются принимать один договор для нотариального удостоверения, по которому 20 дольщиков продают свои доли в праве в одном земельном участке одному лицу. Они требуют отдельные договоры, плату по тарифу, за технические работы, госпошлину с каждого договора. В органе по регистрации прав берут теперь не один договор со множественностью лиц на стороне продавца, а 20 договоров, 20 пошлин и выдают покупателю вместо одной — 20 выписок из реестра. В результате разъяснений в письме введена процедура, которая многократно удорожила существующую ранее.

Однако и первые, и вторые принуждают платить больше. Принуждение к плате трудно оспорить, так как формально можно поступать и таким образом, как делают регистраторы и нотариусы. Попытки государства в 1998 г. заменить дорогостоящие нотариальные сделки по переходу прав на землю дешевыми процедурами в органе по регистрации прав методично нивелируются.

Территория России — это не только пространство, на котором располагаются дороги, здания, сооружения, леса и водоемы. Земля, точнее — почва, природный ресурс, качество которого и количество — конечно. Это недооценивается при выборе варианта размещения сооружений, направления разрастания городов, способах ведения сельского хозяйства.

¹ Федеральный закон от 29 декабря 2015 г. №391-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

² ФЗ от 03.07.2016 г. №351-ФЗ.

³ ФЗ от 24.07.2002 №101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

⁴ Росреестр от 21.10.2016 №14-исх/14890-ГЕ/16, от 21.11.2016 №14-исх/16214-ГЕ/16 и Минэкономразвития России от 03.11.2016 №ОГ – Д23-12603, 09.12.2016 № 38045-ВА/Д23и.

В среднем каждый день только в Московской области и только для строительства в населенных пунктах выводится 30 га земель сельхозназначения¹. Борьба за урожай без адекватного внесения удобрений приводит к тому, что в почву возвращается только около 15% питательных веществ от того, что им выносятся, 60–75% от него формируется за счет истощения почвенного плодородия. Такая практика могла быть ограничена, если бы в стране было проведено проектное землепользование, что установлено Федеральным законом «О землеустройстве». Однако такое прописывание правил землепользования каждым участком сельскохозяйственных земель в зависимости от его плодородия требует бюджетных средств.

При сложившейся эксплуатации земельного ресурса Россия теряет преимущества как продовольственная держава. Суждение, что страна обладает обширными ресурсами продуктивных земель не вполне корректно. Россия занимает только четвертое место в мире по наличию пашни как в абсолютном выражении, так и в расчете на одного человека, а ее биоклиматический потенциал почти в 3 раза ниже, чем в Западной Европе или США. Поэтому необходима политика по сохранению почвы, особенно в ситуации, когда Россия ставит перед собой цели по обеспечению национальной и международной продовольственной безопасности.

С 2004 г. функция управления земельным фондом Российской Федерации не числится ни в одном из положений федеральных органов исполнительной власти. Функции, с начала 90-х годов сосредоточенные в Комитете по земельной реформе и землеустройству (который в дальнейшем подвергся многочисленным реорганизациям), разбросаны по нескольким ведомствам. Земельная политика превратилась в совокупность разнонаправленных ведомственных и общественных активностей. Постоянная переброска функций между различными ведомствами привела к катастрофической проблеме с кадрами. За состояние дел в земельной сфере, по сути, никто не отвечает.

Все отмеченные проблемы – следствие отсутствия земельной политики страны, которая должна была строиться с учетом социально-экономических и природных различий субъектов РФ и общественных интересов по управлению земельным фондом страны.

¹ Рассчитано по данным, приведенным в Государственном (национальном) докладе о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2015 году, Росреестр, 2016.

Ключевые направления совершенствования земельной политики

Анализ существующих проблем в сфере земельных отношений указывает главные направления совершенствования земельной политики:

- обеспечение доступа к земельным участкам граждан и бизнеса, в том числе субъектов малого предпринимательства;
- обеспечение гарантий прав добросовестных приобретателей земельных участков;
- сохранение наиболее продуктивных угодий для обеспечения продовольственной безопасности страны и сбережения природного ресурса;
- развитие инфраструктуры земельного рынка;
- повышение ответственности муниципалитетов за развитие территории и обеспечение качества жизни населения за счет передачи им неразграниченных земель в собственность для формирования собственной финансовой базы.

Эти направления совершенствования земельной политики должны быть реализованы с учетом региональных и локальных особенностей территории: социально-экономических, природно-климатических, национальных и демографических.

Земельная политика может быть реализована только в случае, если будет изменена система управления земельным фондом страны и улучшены инструменты ее реализации. Главными из них, требующими преобразований,

являются: учетно-регистрационная система (кадастр и регистрация прав); оценка и земельные платежи; разграничение государственной собственности на землю; схемы и проекты территориального планирования, землеустройство; мониторинг использования и состояния земель — организация коммуникационного канала с местного уровня на федеральный для своевременного выявления проблем земельного оборота; земельно-информационные системы. Ниже рассмотрены отдельные направления совершенствования этих инструментов земельной политики.

Кадастр и регистрация прав на недвижимое имущество

Существующая система регистрации должна претерпеть изменения и превратиться в инструмент, обеспечивающий защиту прав на землю правообладателей, поддержание актуальной базы данных обо всех участках — объектах налогообложения и эффективное управление земельными ресурсами.

Все земельные участки должны быть отражены в учетно-регистрационной системе. Для этого нужно выделить бюджетные средства и провести комплексные кадастровые работы, уже предусмотренные законодательством: сплошную инвентаризацию с определением принадлежности участков, уточнением их границ, площади, зоны, разрешенного использования, — а также осуществить их кадастровый и регистрационный учет, если ранее он не осуществлялся. Эти работы должны быть проведены как в отношении участков государственных/муниципальных земель (предоставленных и не предоставленных в пользование), так и частных (учтенных в учетно-регистрационной системе ранее и не учтенных). По всем участкам в учетно-регистрационной системе должна быть внесена информация об ограничениях/обременении участков. Отсутствие такой информации в системе принимается за их действительное отсутствие.

Актуализацию учетно-регистрационной системы государство должно обеспечить за счет бюджетных средств. Юридическое основание — уже существующие нормы ФЗ «О кадастровой деятельности»: заказчик — уполномоченный орган местного самоуправления; финансирование — за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и (или) бюджетов муниципальных районов, городских округов, в том числе за счет субсидий из федерального бюджета.

Однако в муниципальных бюджетах необходимые средства практически отсутствуют; к тому же муниципалитеты часто незаинтересованы в повышении прозрачности информации, несмотря на то что затраты на комплексные кадастровые работы приведут к увеличению поступления налога. Для активизации комплексных кадастровых работ по незастроенным

территориям требуются субсидии. Для обеспечения целевого использования средств может быть применена практика подписания соглашения региона с Минсельхозом России о порядке проведения кадастровых работ на землях сельскохозяйственного назначения. Для территорий с низкой бюджетной обеспеченностью придется использовать федеральные средства в виде субсидий, для остальной территории - бюджетные кредиты.

Первый вариант предполагает решение проблем наведения порядка с учетом земельного фонда за счет правообладателей, в том числе путем повышенного налогообложения участков, описание границ которых не удовлетворяет действующим требованиям, или вводя запрет на сделки. В результате такой подход и был реализован: с 1 января 2018 г. запрещены сделки с участком, границы которого не отражены в кадастре недвижимости. Эта идея – заставить пользователей расплатиться за модернизацию некачественной и во многом ущербной государственной учетно-регистрационной системы, в большой степени возникшей из-за непоследовательной политики самого государства, вряд ли можно считать плодотворной. Эта политика требует пересмотра. Кадастр – общественный продукт, его информация является основой сбора земельных платежей и должна поддерживаться государством и за его счет. Допустимый вариант: граждане могут софинансировать эти работы за фиксированную и посильную сумму (не более 2–3 тыс. руб.), чтобы получить уточненные по новым правилам границы своих участков. Эти платежи целесообразно выплачивать напрямую в государственное учреждение, ответственное за ведение кадастра, чтобы избежать взаимоотношений с ассоциированными компаниями.

Для реализации главной функции учетно-регистрационной системы – обеспечение гарантий прав собственности и пользования – необходим переход от деклараций о гарантиях прав землепользователя к механизму реальной гарантии с возмещением убытков правообладателю (из компенсационного или страхового государственного фонда). Государство гарантирует, что в любом случае права добросовестного приобретателя будут сохранены, а ущерб в полной мере компенсирован. Для его погашения будут сформированы специальные компенсационные фонды за счет части государственной пошлины за регистрацию, или за счет страхования титула, или действий регистратора за счет государства, или за счет отчисления части земельного налога.

Эти гарантии наступают в случае, если 1) новые и не зависящие от правообладателя обстоятельства были внесены в учетно-регистрационную систему после приобретения прав на участок; 2) решения официальных органов в отношении соседних участков снизили стоимость участка правообладателя или привели к утрате прав на него. Государство также гарантирует, что изменение правил описания границ участков добросовестных собственников и пользователей, которые поставили участки на кадастровый учет и зарегистрировали свои права по правилам, действовавшим на тот момент, не приведет к изъятию участка из кадастрового учета и ограничению его оборота, если состояние границ удовлетворяет стороны сделок.

Земельные платежи и разграничение государственной собственности на землю

Для того чтобы земельный налог стал справедливым инструментом земельной политики, он должен базироваться на реальной рыночной стоимости участка. В настоящее время идет много судебных споров о необоснованности кадастровой оценки участков, превышающей рыночную их стоимость. Это ведет к завышению земельного налога. Причина в том, что кадастровая стоимость устанавливается одинаковой для всех участков, попавших в один кадастровый квартал. Причем это могут быть участки, имеющие существенно разную рыночную стоимость, в т. ч. из-за наличия обременений.

Для предотвращения необоснованного исчисления земельного налога будет осуществлен переход к выделению внутри кадастрового квартала оценочных зон с одинаковой рыночной стоимостью земельных участков. Для учета обременений будут использоваться понижающие поправочные коэффициенты к кадастровой стоимости, и – как следствие – будет формироваться более низкий земельный налог.

Земельный налог – основной местный налог по определению: вся территория муниципального образования должна быть объектом налогообложения. Однако по факту доля земельного налога может быть крайне незначительной в общей доходной части муниципалитета. Поступление земельных платежей в муниципальные бюджеты будет обеспечено за счет разграничения государственной собственности на землю и передачи неразграниченных земель в муниципальную собственность, сокращения площадей изъятых из оборота и не предоставленных кому-либо, а также роста поступлений налога за счет уточнения площадей, назначения участков и ставок налога.

Государственная собственность на землю должна быть разграничена, а законодательство, касающееся оборота разграниченных земель, – децентрализовано для того, чтобы повысить ответственность соответствующего уровня власти за развитие территории. В условиях, когда неразграниченной государственной/муниципальной собственностью распоряжаются, как правило, муниципальные власти, но федеральный орган в области жилищного строительства может претендовать на любой участок неразграниченной земли, ответственность за разумное развитие территории размыта.

Земли, которые формально не относятся к федеральной собственности или собственности субъекта РФ, должны перейти в муниципальную собственность. Совокупность участков в федеральной собственности, субъекта РФ, муниципалитета, как предоставленные, так и не предоставленные кому-либо во временное пользование, формируют соответствующие фонды: федеральный, субъекта РФ или муниципальный, каждый из которых должен включать в себя банк земель сельскохозяйственного назначения для перераспределения между сельхозпроизводителями, наделения новых субъектов малого предпринимательства и ликвидации малоземелья мелких хозяйств.

Для разграничения государственной и муниципальной собственности на землю целесообразно законодательно ввести упрощенную процедуру. На первом этапе муниципалитет получает право обратиться в суд с иском о признании своих прав на участки, если при извещении субъекта РФ и Федерации от них не поступило претензий на неразграниченные земли. На втором этапе – в ходе комплексных кадастровых работ – и на основе решения суда уточняются границы участков, их назначение, обременения, осуществляется кадастровый учет и регистрация права муниципалитета на земли. На третьем этапе проводятся зонирование территории, последовательное формирование участков-лотов, конкурс или аукцион права аренды, в т. ч. с последующим выкупом при выполнении обязательств арендатором, т.е. управление земельными участками. Для преодоления злоупотреблений с землей стоит включить вопросы контроля за распоряжением земельными участками в собственности муниципального образования в регламент деятельности общественных советов, создание которых целесообразно при администрациях. Муниципальные образования должны иметь планы формирования доходов муниципального образования за счет поступлений от продажи или аренды земельных участков.

Земли в муниципальной собственности должны быть превращены в участки, поставленные на кадастровый учет, с установленным назначением использования и в соответствующей зоне. Важно, чтобы в результате этой работы они могли стать объектами аренды и купли-продажи без дополнительных затрат и согласований для конечных пользователей. Формирование не предоставленных кому-либо участков должно осуществляться в виде лота – участка минимальной площади, допускающего разумное использование в соответствии с назначением, для доступа к нему субъектов малого предпринимательства. В первую очередь – для социально значимых видов деятельности.

При выставлении на торги участок должен иметь узкий перечень видов разрешенного использования, чтобы на него могли претендовать участники одинакового «веса». Участки для социально значимых видов деятельности должны выставляться не на аукционы, а на конкурсы. Предоставление участков из муниципальной собственности осуществляется для общественных целей (бесплатно), для социально значимых видов деятельности и реализации государственных приоритетов по развитию малого предпринимательства (на конкурсе бизнес-планов), иных целей (аукцион).

Следует разрешить залог участков в муниципальной собственности, что позволит муниципалитетам привлекать заемные средства, которые можно будет использовать для землеустройства и повышения привлекательности выставляемых на аукцион участков для увеличения доходов муниципального бюджета. Целесообразно ограничить круг залогодателей и залогодержателей. Залогодателем будет выступать орган местного самоуправления, привлекающий инвестиции. Залогодержателем могут выступать только банки, которые должны быть ограничены по времени нахождения у них в собственности земельных участков, изъятых за невозврат кредита, что сократит риски сомнительных сделок с залогами как формы перераспределения муниципальной собственности на землю.

Федерации следует законодательно расширить права субъекта РФ и муниципального образования в отношении земельных участков, находящихся в их собственности. На федеральном уровне должны быть выделены реперные точки, которые в обязательном порядке следует отразить в региональном и муниципальном законодательстве: ограничения на концентрацию земли (в т.ч. более жестко, чем сейчас предусмотрено федеральным законодательством); круг лиц, которые могут получать землю из муниципальной собственности и собственности субъекта РФ; порядок формирования и предоставления участков, обеспечивающего доступ к ним субъектов малого предпринимательства, и т. д.

К проблеме повышения ответственности муниципалитета примыкает и проблема ограничения его развития из-за наличия на территории участков в федеральной и региональной собственности, изъятых из оборота (под исправительными колониями, например), а также из-за обременений, установленных решениями субъекта РФ или Федерации (зона охраны памятников и т. п.). Для преодоления этой проблемы можно обсуждать механизм субсидирования муниципалитетов из соответствующего бюджета как компенсации соответствующих выпадающих доходов муниципального бюджета. Для снижения риска необоснованного расширения зон ограниченной деятельности на особо охраняемых территориях можно принять принципы определения зоны охраны памятника и площади достопримечательного места.

Необходимо расширить функции муниципальных образований по повышению качества жизни и обеспечения доступа жителей к общим ресурсам. Например, в целях создания комфортных условий для проживания в населенных пунктах каждое муниципальное образование будет вправе принять ограничение на содержание условного поголовья животных в зависимости от плотности застройки и сложившейся площади земельного участка домохозяйства. Для стимулирования перехода товарных личных подсобных хозяйств в рамки фермерского хозяйства при внедрении вышеназванных ограничений муниципальные органы обязаны принять программу развития фермерских хозяйств и предусмотреть предоставление участков для ведения КФХ из земель, полученных в муниципальной собственности при разграничении государственной собственности на землю. Для исключения использования общественных ресурсов, включая общие сельские пастбища, в коммерческих целях можно ввести норму в Кодекс об административных нарушениях, предусматривающая наложение штрафов на лиц, нарушающих принятые в муниципалитете правила пользования общими сельскими пастбищами.

При изменении ставок земельного налога должны быть приняты правила использования полученных в его рамках средств в муниципальном образовании, предусматривающие работы по мелиорации и повышению плодородия сельскохозяйственных угодий.

При отсутствии соответствующих специалистов функции по управлению земельным фондом муниципальные образования смогут передавать городскому округу или субъекту РФ для управления в интересах муниципалитета.

План поступления доходов от операций с участками в собственности муниципального образования должен стать обязательной частью муниципального бюджета на отдельный год/период. Для стимулирования руководителей администраций в проведении работ по повышению земельных поступлений их прирост не должен вызывать сокращение дотаций из вышестоящих бюджетов как минимум 5 лет.

На сайте органа местного самоуправления должна быть представлена информация о наличии/отсутствии участков для разных целей с указанием условий их получения. Информационный материал о выставленных на торги/конкурс участках в обязательном порядке должен содержать указание на согласованные предельные мощности и условия подключения к инженерным сетям. Информация о предоставленных земельных участках также должна быть в открытом доступе. Она является значимой для оценки деятельности органа местного самоуправления.

Схемы и проекты территориального планирования — механизм урегулирования конфликта между сельским хозяйством и строительством

Схемы территориального планирования и генпланы городских округов и поселений выросли из проектирования градостроительной деятельности. Несмотря на название — «территориальное планирование» — они сфокусированы на развитии городов и населенных пунктов, а также инженерной инфраструктуры между ними. Развитие сельского и лесного хозяйства отражено в них формально. Территориальное развитие лесного хозяйства регулируется отдельным — лесным — законодательством. Оно носит комплексный проектный характер. Территориальное развитие сельского хозяйства практически отсутствует. Такой подход приводит к фактическому приоритету земли для застройки перед землей для сельского хозяйства. Это противоречит декларациям защиты продуктивных земель, закрепленных в Земельном кодексе РФ и Доктрине продовольственной безопасности Российской Федерации.

Как было показано выше, сейчас конфликт между сельским хозяйством и строительством, как правило, решается в пользу последнего. Для преодоления противоречия между декларацией защиты продуктивных сельхозземель и вовлечением их под застройку без учета их ценности могут быть реализованы несколько механизмов.

Землеустройство на землях сельскохозяйственного назначения. Выделяются две группы земель: ценные и особо ценные земли. Первая не может быть использована в иных целях, кроме цели сельского хозяйства. Вторая — может, но в исключительных случаях, например, при разрастании городов. Кроме того, на каждый участок из земель сель-

скохозяйственного назначения за государственный счет необходимо разработать регламенты использования земель. Эти документы установят разрешенное использование и перечень природоохранных мероприятий, определяющий обязательный порядок экологически безопасного землепользования. Данная работа идет в общем тренде перехода от категорий земель к видам разрешенного использования, имеющему место в РФ. Однако ее отличительная черта в том, что сельскохозяйственные регламенты нужно устанавливать не в целом по району, как это предусмотрено законопроектом по отмене категорий земель, а в отношении отдельного участка или однотипных по качеству участков с уникальными характеристиками.

Урегулирование конфликта между сельским хозяйством и строительством. Плата за изменение вида разрешенного использования участка — в случае передачи участка из сферы сельского хозяйства под застройку — предусмотрена только в двух субъектах РФ: в Москве и в Московской области. Во всех других случаях, в соответствии с Земельным Кодексом, предусмотрена бесплатная процедура получения дополнительного права собственнику сельскохозяйственных земель — права застраивать участок. При этом последний дорожает до тысячи раз, а у его собственника, а также у лиц, помогающих получить нужные решения, остается маржа между стоимостью относительно дешевой сельскохозяйственной и дорогой земли под застройку.

Для снижения спекулятивного интереса к сельскохозяйственной земле для продажи под застройку необходимо ввести новую норму, ограничивающую собственника участка сельскохозяйственной земли в обращении с заявлением о включении участка в границу населенного пункта. В случае необходимости расширения населенного пункта только муниципалитет может принять решение о выкупе сопредельных с населенным пунктом участков и изменении его границы. При этом муниципалитеты смогут выкупать сельскохозяйственные участки по цене именно сельскохозяйственных земель, с относительно низкой ценой, а предоставлять для целей коммерческого использования с установленными правилами землепользования и застройки на аукционе (или конкурсе), получая разницу в бюджет. Это снизит интерес и — соответственно — цены на рынке сельскохозяйственных земель.

Для строительства рекреационных поселков за пределами населенных пунктов муниципалитету необходимо дать право продавать на аукционе права застройки собственникам незастроенных участков на территории, где в соответствии с планами ее развития такая застройка возможна. Это право может продаваться в виде лотов, каждый из которых — право застройки по установленным правилам определенной площади участка по определенному направлению, привязанному к имеющимся транспортным коммуникациям. Например, застройка в рамках дачного строительства участка площадью 5 га при плотности строения не более 1 дома на 0,1 га с максимальной согласованной мощностью подключения к электросетям 1 000 кВт/ч. Лоты предлагаются всем собственникам участков определенной территории.

Каждый собственник участка может купить один или несколько лотов, ориентируясь на имеющуюся площадь участка. Победителем признается предложивший большую цену за право строительства. При продаже права застройки учитывается плодородие земель с использованием коэффициентов, удорожающих это право на землях с более высокой оценкой плодородия. Такие подходы позволят снизить спекулятивный интерес к сельскохозяйственной земле, легализовать теневые платежи, перенаправить их в бюджет муниципалитета, а покупателям участка с утвержденными правилами застройки — снизить издержки на согласования строительства и подключение к коммуникациям.

Расширение прав пользователей, имеющих участки в федеральной собственности или собственности субъекта РФ на праве постоянного (бессрочного) пользования. Аграрные вузы и НИИ, имеющие участки сельскохозяйственных угодий на праве постоянного бессрочного пользования, следует наделить правом передавать в аренду без права выкупа для строго определенных целей — в организации, созданные с их участием для селекции, семеноводства, научно-технологических исследований и связанных с этим работ. При банкротстве сельскохозяйственные угодья изымаются собственником — РФ — и предоставляются в первоочередном порядке для научной и научно-производственной деятельности. Государству следует отказаться от практики прекращения прав на землю в федеральной собственности без оснований, предусмотренных в Земельном кодексе РФ, если участок используется в соответствии со своим назначением и целью передачи земли.

Организация коммуникационного канала с местного уровня на федеральный для своевременного выявления проблем земельного оборота

Организация такого канала — инструмент оперативного реагирования на проблемы и полезные практики на местах, которые не видны законодателю на федеральном уровне. Своевременное их выявление позволит оперативно принимать соответствующие нормы, не обостряя ситуации. Этот канал будет организован через налаживание мониторинга проблем и полезных практик земельного оборота на местах. Ниже рассмотрено несколько примеров урегулирования проблем, которые уже сейчас существуют на уровне регионов, но которые не видны законодателям.

Расширение хозяйственно-экономического использования лесных земельных участков. Сегодня лесные участки чрезмерно ограничены в хозяйственном использовании. Обширная территория находится под запретом, который обосновывается природоохранными аргументами. При этом в условиях запретов

увеличивается число нарушений, риск пожаров, захламление, бесконтрольной вырубке.

Чрезмерные ограничения необходимо снять. На всей территории лесных участков целесообразно провести лесоустройство с выделением рекреационных зон, установлены регламенты использования участков в этих зонах для доступа местного населения, в т. ч. для сбора валежника, сухостоя, выпаса скота, организации зон отдыха, включая обустройство водоемов.

Ограничение концентрации сельскохозяйственных земель под контролем ограниченной группы лиц. Вопросы, связанные с концентрацией (сверхконцентрацией) и монополизацией земельных ресурсов, относятся к числу сложных и противоречивых проблем земельной политики. Слишком жесткие ограничения чреваты ущербом, который может быть нанесен легальному и эффективному перераспределению земли к эффективному пользователю. Однако и отсутствие регулирования может препятствовать конкуренции, способствовать вытеснению среднего и малого бизнеса, ограничивая доступ к земле для новых проектов и развития территории.

В разных странах эти проблемы решаются с учетом сложившихся традиций, приоритетов аграрной и общей экономической политики, степени развитости рынков, а также правоохранительной системы. Концентрация земли не приветствуется.

В мире накоплен арсенал мер противодействия концентрации. К ним относятся следующие: ограничение площади участка, предоставляемого в собственность государством/муниципалитетом; введение одобрения муниципалитетом сделки с землей для предотвращения искажения нормальной аграрной структуры; ограничение площади из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в собственности одного лица (физического или юридического), а также совокупности юридических лиц, аффилированных с данным лицом.

Площадь земель сельскохозяйственного назначения в собственности одного лица, совокупности аффилированных с одним собственником лиц будет ограничена: не более 10% от площади сельскохозяйственных угодий муниципального района за исключением лиц, уже имевших в собственности участки большей площади на момент введения данного ограничения. Для таких лиц муниципальное образование вправе установить двойную ставку земельного налога на площадь, превышающую обозначенный лимит.

Регионы России будет предоставлено право введения более жестких ограничений в зависимости от землеобеспеченности территории. Если общая площадь в собственности, долгосрочной аренде (на срок более 25 лет) арендодателя превышает 50%

площади сельхозугодий территории сельского поселения, то его права по передаче участков в аренду/субаренду будут урегулированы законом в части 1) размера лота – участка для передачи в аренду/субаренду и продажу – для обеспечения доступа к земле субъектов малого предпринимательства; 2) порядка продажи/аренды, обеспечивающего реализацию преимущественного права сельхозпроизводителей, ведущих деятельность на территории, граничащей с выставляемым для аренды или продажи участком; 3) размера арендной платы. Будет установлено ограничение на приобретение в собственность участков из государственной и муниципальной собственности для одного лица с учетом аффилированных с ним лиц.

Повышение устойчивости землепользования участками. Государство установит для участков из земель сельскохозяйственного назначения в государственной собственности минимальный срок аренды – не менее 9 лет.

Отмена дискриминационных ограничений доступа к земле крестьянских (фермерских) хозяйств. Для облегчения доступа новых фермеров к земле из государственной или муниципальной собственности аукцион возможно заменить конкурсом бизнес-планов. Продажа в собственность допускается после истечения 5 лет аренды участка и при условии выполнения бизнес-плана.

Необходимо рассмотреть возможность установления особой процедуры аукциона/конкурса в отношении участка в государственной или муниципальной собственности: предельная площадь одного участка-лота (не более площади, установленной субъектом РФ для обеспечения доступа субъектов малого предпринимательства); ограничение круга лиц (профессиональная подготовка или специализация организации); введение 3-этапной процедуры предоставления (первый этап – среди соседей по границе участка; второй – проживающие на территории муниципального образования; третий – все остальные).

Фермеры, получившие земельные участки на праве постоянного (бессрочного) пользования или пожизненного наследуемого владения до 1993 г., выравнены в правах на землю с другими сельскими жителями. Они получают право переоформить участки в собственность бесплатно по среднерайонной норме безвозмездной передачи земли в расчете на одного члена КФХ. Норма устанавливается на уровне действовавшей в муниципальном районе на момент проведения приватизации земли и реорганизации колхозов и совхозов. Численность членов фиксируется по состоянию на 01.01.2017. При излишках площади в рамках фактического землепользования она может быть выкуплена за 15% от кадастровой стоимости участка. При недостатке площади компенсация не предусмотрена.

В ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» уточнено требование об установлении законом субъекта РФ предельной площади земельного участка, предоставляемого

из земель в государственной и муниципальной собственности членам крестьянского (фермерского) хозяйства. Оно распространяется только на случаи бесплатного наделения участком в собственность. В остальных случаях на крестьянское (фермерское) хозяйство распространяются общие ограничения по максимальной и минимальной площади участка как для любого землепользователя или землевладельца.

Также в ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» внесена норма, допускающая строительство жилого дома фермера на участке для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства (с правом регистрации членов КФХ и их семей по месту расположения участка) для обеспечения контроля за имуществом фермерского хозяйства. Для снижения риска появления лжефермеров, которые получают обширные участки для строительства загородных резиденций, но не занимаются ведением сельскохозяйственной деятельности, предусмотрено несколько ограничений. Первое – по площади участка, занятого непроизводственными застройками. Второе – необходимость подтверждения фермерской деятельности собственника участка со стороны районного объединения / ассоциации фермеров при выдаче разрешения на строительство.

Урегулирование вопросов в отношении общей собственности на земельный участок.

Если число участников общей собственности больше 5, целесообразно ввести запреты на деление доли в праве на участок / земельной доли. Доля в праве / земельная доля может быть отчуждена только в пользу одного лица.

Проведена ревизия требований и практик органов по регистрации прав, нотариусов. Избыточные требования, приводящие к тратам миллионов граждан и не соответствующие закону, устранены. Например, введена практика одного договора при переходе права на земельные доли с множественностью лиц на стороне продавца одному покупателю, одной доверенности со множественностью лиц со стороны доверителей одному лицу и т. д. Процедура выделения участка в счет не востребуемых земельных долей пересмотрена; ликвидированы нормы, вводящие собственников земельных долей и пользователей земельных участков в излишние издержки. Так, введены изменения, которые позволяют сформировать участок в счет не востребуемых земельных долей без подготовки проекта межевания участков.

Повышение ответственности за внедрение вредных практик

Если лица, занятые в операциях, сопровождающих официальное оформление прав на землю и сделок с ней, вводят вредные практики путем издания официальных разъяснений,

имеющих обязательный характер для подчиненных, для них следует ввести ответственность в двух видах. Административная – штрафы. Кроме того, потерпевшие граждане и организации будут вправе обратиться в суд с иском к должностному лицу, издавшему разъяснение, не соответствующее закону, о возмещении необоснованных затрат на оформление прав на землю и сделок с ней.

Совершенствование земельно-информационных систем

Для обеспечения совместимости информационных баз разных ведомств (сведения о коммуникациях, сведения Информационной системы обеспечения градостроительной деятельности [ИСОГД], экологические сведения, сведения о полезных ископаемых, объектах культурного наследия и ограничениях, связанных с этим, видах угодий, плодородии и т. д.) и обмена информацией необходимо разработать единый стандарт ведения баз государственных данных с привязкой к кадастровому номеру участка. Для снижения барьеров доступа к информации об участке, оказывающей влияние на его стоимость, необходимо организовать электронный доступ к открытой информации из разных ведомств по кадастровому номеру участка через Портал госуслуг.

Организация управления земельным фондом

При рассмотрении различных схем и вариантов управления земельным фондом (включая возможность возложения этих функций на Минюст, Росреестр, ФНС и др.) следует исходить из того, что земля является объектом налогообложения, а основой налогообложения служит кадастр. Именно в кадастре в сотрудничестве с муниципальными образованиями необходимо обеспечить полноту и актуальность сведений, на основе которой исчисляется налог со всех объектов недвижимости. Соответствующая информационная база по участкам должна быть передана в таком случае передана муниципалитетам, которые актуализируют информацию об участках, так как от этого зависят их налоговые поступления.

Однако вопрос именно об управлении земельным фондом и органе, который обеспечит это управление, остается открытым. Вариант его решения – определение органа управления земельным фондом без функций ведения учетно-регистрационной системы. Функция такого органа – осуществление единой земельной политики (стратегии, тактики), координации ведомственных интересов ради устойчивого социально-экономического развития страны, в первую очередь – по землям в федеральной собственности.

Заключение

Меры, необходимые для реформы земельных отношений, потребуют расходов, в ряде случаев — значительных. Однако эти меры одновременно обеспечивают поступление дополнительных средств, причем и в краткосрочной, и среднесрочной перспективе. Стратегически данные усилия приведут к серьезному улучшению делового климата, повышению уровня доверия и стабильности в отношениях граждан, бизнеса и государства, развитию территорий, улучшению качества жизни.

Потребуется финансирование комплексных кадастровых работ для выявления всех участков и полного их кадастрового учета (одновременно это позволит увеличить поступления земельного налога), а также проведения землеустройства на землях сельскохозяйственного назначения, включая подготовку регламентов использования земельных участков. Для этого в бюджете РФ следует предусмотреть соответствующие расходы. Они могут осуществляться в виде субсидий (сельские территории страны, малые города — Нечерноземье, Сибирь, Дальний Восток) и бюджетных кредитов на три–пять лет муниципальным образованиям других территорий с высокой плотностью застройки.

Расходы на разработку единого формата хранения данных и переход ведомств на согласованный формат обмена данными будут компенсированы сокращением расходов на дублирующие работы различных ведомств, например, по единому картографированию земной поверхности, и многократное использование этой информации разными ведомствами. Использование такого продукта избавляет от разработки целого ряда ведомственных программ.

Для формирования гарантийных или страховых фондов для компенсации потерь добросовестных приобретателей участка от выявленных после сделки обстоятельств, уменьшающих стоимость участка или прекращающих его право собственности на весь или часть участка, требуются источники покрытия. В качестве таковых могут выступать часть государственной пошлины за регистрацию, страхование титула или действий регистратора за государственный счет/отчисление части земельного налога в компенсационный фонд.



ЦЕНТР
СТРАТЕГИЧЕСКИХ
РАЗРАБОТОК

125009, Москва, ул. Воздвиженка, дом 10
тел.: (495) 725 78 06, 725 78 50
e-mail: info@csr.ru
web: csr.ru